

KÜLÖN, DE MÉGIS EGYÜTT

A közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog

ROZSNYAI Krisztina*

1. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog egyensúlyi helyzete

A közigazgatási bírászkodás az elmúlt két évtizedben fokozatosan nyerte vissza jelentőségét, s vált a jogorvoslati rendszerben rendelkezésre álló egyik jogorvoslati eljárásból a legfontosabb jogorvoslati eljárássá és egyre inkább függetlenedett a közigazgatási eljárásjogtól. Természetesen ez a függetlenedés mindig relatív, számos ponton kapcsolódik egymáshoz ez a két eljárás. A hatalommegosztás és a jogállamiság alkotmányos rendszerében kényes egyensúlyi helyzet van közöttük, amely a jogrendszer és a társadalom változásaival együtt alakul át és meg kell újra meg újra teremtnődnie. Jelenleg éppen egy új egyensúlyi helyzet kialakulásának lehetünk szemtanúi. E két rendszer kapcsolódási súlypontjait szeretném áttekinteni, amelyeket egyrészt a különállásuk, másrészt viszont az együttes érvényesülésük határoz meg, azaz *külön, de mégis együtt* biztosítják a közigazgatási ügyek eldöntésének kereteit.

Az egyik fontos összefüggés-rendszer a két eljárás egymásutániségéből, egymástól való elkülönüléséből fakad. Különböznek céljaik, szempontrendszerük, és mint két külön rendszer, többféle módon is hatással vannak egymásra (2).

Másfelől igen szoros funkcionális összefüggés van a kettő között, a jogvédelmi hálót csak együtt tudják hatékonyan biztosítani. Továbbá a jogvédelem szempontjából időbeli egységet is képeznek (3).

* PhD, mag. rer. publ. (Speyer), egyetemi adjunktus (ELTE ÁJK).

2. „Külön”

2.1. Elkülönült célok és érvényesítendő szempontrendszer

Talán mára triviális, de jogfejlődésünkre visszatekintve nem árt hangsúlyozni, hogy a közigazgatási eljárás nem pusztán a közigazgatási per elé kapcsolt előkészítő eljárás, és fordítva: a közigazgatási per nem valamiféle másod- vagy harmadfokú közigazgatási eljárás. A közigazgatási per lassan tudott csak emancipálódni abból a szerepkörből, hogy egyike a közigazgatási eljárásban igénybe vehető jogorvoslati eszközöknek,¹ s még aktuálisan is találhatunk a bírói gyakorlatban olyan megállapításokat, amelyek szerint a közigazgatási per a közigazgatási eljárás szerves része.²

Az eljárásjognak jöllehet legfontosabb, de nem egyetlen funkciója a jogvédelem. A közigazgatás döntéseinek számos követelménynek kell megfelelniük. A rendőrállamban a közigazgatás még szabadon döntött arról, hogy mi áll a köz érdekében, és az eszközeit is viszonylag tág körben válogathatta meg. A célszerűség a polgárosodás időszakában már nem elegendő, a klasszikus bürokrácia kialakulásával megkezdődik a jog uralma. A jogállamiság követelménye, hogy a közigazgatás a törvények keretei között tevékenykedjék. A közérdeket a törvények végrehajtásával szolgálja, tevékenységét a törvények keretezik: *„Az egyoldalú kötelezés lehetősége kiszolgáltatja az embereket az államnak, illetve a hatóságnak. A jogállam azonban két irányban nyújt nekik védelmet: a. anyagi jogszabályokkal tartalmilag meghatározza az egyoldalú kötelezés feltételeit, b. alaki jogszabályokkal megállapítja az egyoldalú kötelezés módját. Ez utóbbiak közé tartoznak a közigazgatási eljárási jog szabályai.”*³ Vagyis megjelenik a jogszerűség követelménye az állam cselekvésével szemben. Az idő múlásával a célszerűség és a jogszerűség párosa mellett egyéb szempontok is megjelennek a döntések meghozatalánál: a döntések költségeit és az állampolgárok érdekeit is egyre inkább figyelembe kell venni. Ehhez járul még a döntések legitimitációjának, elfogadtatásának a szükségessége, és felgyorsult világunkban alapkö-

¹ Erről tanúskodik a bírósági felülvizsgálatnak a közigazgatási eljárásjogi szabályok közötti elhelyezése, és az a koncepció, amely szerint az államigazgatási jogorvoslatok rendszerében inkább kiegészítő szerepe van a bírósági kontrollnak. Ld. részletesen a szocialista időszakról: PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2002. 104.

² Fővárosi Törvényszék 2.Kf. 649.964/2013/20.: *„Egyértelmű és következetes a bírói gyakorlat abban, hogy a közigazgatási ügy mindaddig folyamatban van, amíg a bíróság jogerős ítéletet nem hoz.”*

³ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 593.

vetelménnyé vált a gyorsaság is. Így összegezhetőek dióhéjban a közigazgatási döntéssel támasztott követelmények, amelyeket a közigazgatási eljárás által strukturált döntéshozatali folyamat igyekszik kielégíteni.

E követelmények szinte mind ellentétben állnak egymással – a célszerű döntés nem feltétlenül jogszerű is, az ügyfél jogainak érvényesülése költségeket okoz, a jogszerű döntés árthat a közigazgatás legitimációjának, stb. Bármely két cél között lehetséges összeütközés. Az eljárás rendeltetése tehát többek között az e kívánalmak közötti összhang megteremtése, a konfliktusok feloldása az egyes követelmények érvényesülésének optimalizálása által. Ennek során az eljárás érdekek ütközésének is színtere. Az eljárásban képviselt érdekek tulajdonképpen három csoportba oszthatók, ahogy azt az eljárás alanyai is tükrözik. A közigazgatás által képviselt közérdekkel szemben/mellett megjelennek a kérelmező ügyfél érdekei és az (általában ügyféli jogállással rendelkező) harmadik személyek illetve szervezetek által képviselt magán- vagy rész-közérdekek.⁴

Ezt a sok különböző kívánalmat, illetve érdeket a közigazgatásnak az eljárás során egyaránt figyelembe kell vennie, sőt közöttük valamilyen egyensúlyt kell kialakítania. Ennek érdekében strukturálja a közigazgatási eljárásjog a döntéshozatalt, annak jogilag megragadható momentumainak szabályozása révén. A közigazgatási eljárás célja tehát elsősorban a közigazgatási feladat hatékony ellátása, de a jogi szabályozásnak járulékos célja az ügyfelek jogainak a védelme is. A bírósági felülvizsgálat során a jogszerűség kerül a középpontba, hiszen ezt tudja a bíróság vizsgálni, ennek az eljárásnak a jogvédelem lesz az elsődleges célja.

Ezt az eltérő szempontrendszert teszi tulajdonképpen nyilvánvalóvá az, hogy az eljárási pozíciók is átalakulnak, ilyen szempontból is elkülönül tehát a két eljárás egymástól. Ez a transzformáció már önmagában is nagy feladat a közigazgatási perjog számára, elsősorban a többpólusú viszonyokban. A közigazgatási eljárási jogviszonyokban gyakorta előfordul, hogy akár az ügyféli oldalon, akár a közigazgatási szerv oldalán egyszerre többen vesznek részt, s ilyenkor nem kis kihívás a perjognak az ellenérdekű felek, a kvázi ügyféli jogállással bíró szervezetek vagy éppen a szakhatóságok megfelelő perjogi szerepkörének megtalálása.

⁴ A hivatalbóli eljárásokban természetesen ez másképp alakul, de ennek kifejtésére ehelyütt nincs lehetőség. Ld. erről pl. FAZEKAS Mariann: *Az eljárás megindítása*. In: BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András: *Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljáráshoz*. Budapest, CompLex, 2013. 210–219.

2.2. Preventív hatás: a közigazgatási perjog alakítja a közigazgatási eljárásjogot

A közigazgatás bíráskodás jogvédelmi funkciói erőteljesen visszahatnak a közigazgatási eljárásjogra. Ennek egyik első jele az indokolási kötelezettség megjelenése, hiszen az indokolás révén válik egyáltalán lehetségessé a közigazgatási döntés törvényességének vizsgálata.

Természetesen, mivel eljárásjog mindkettő, az egyes eljárási garanciákra is erősek a behatások. Így fejlődik folyamatosan tovább például a nyilatkozattételi jog, az iratbetekintési jog. E behatások révén a közigazgatási bíráskodás visszahat a közigazgatási eljárásra, erősíti annak jogvédelmi jellegét. Ez a hatás természetesen nem új keletű, hiszen a polgári és a büntető perjog eleve hamarabb alakult ki, nem véletlen, hogy Valló József is ezek mintájára készítette el az általános közigazgatási rendtartás tervezetét. Aktuálisan, hazánkban elsősorban a rendszerváltás óta az eljárási szabályok további felértékelődésének lehetünk tanúi, egyfajta „előrehozott jogvédelmet” valósítanak meg.⁵ A jogállamiság, a jogbiztonság és az eljárási garanciák összefüggésére vonatkozóan az Alkotmánybíróság 1992-ben fogalmazta meg először ezt a tételt, majd fejlesztette azt tovább: „a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, amelyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot az anyagi igazság érvényesülésére, a törvényt sértő bírósági ítéletek kizárására. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek megvalósulása érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehozni, és az érintett alanyi jogokat garantálni. Az Alkotmány tehát az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot.”⁶ Ezek a megállapítások mutatis mutandis a közigazgatási jogban is érvényesek: a közigazgatási eljárásjog intézményei hivatottak biztosítani a törvényes döntések meghozatalát.

A másik fontos terület, ahol erőteljes visszahatásokat tapasztalhatunk, az eljárások strukturálása. A közigazgatási aktus jogvédelmi funkciót is hordoz azáltal, hogy főként az érdemi közigazgatási döntésekhez kapcsolódik bírósági jogvédelem.⁷ A jogvédelem biztosíthatósága gyakran megköveteli azt,

⁵ 9/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992. 59., 65.

⁶ 49/1998. (XI. 27.) AB hat., ABH 1998. 372., 376–377.

⁷ Részletesen erről a funkcióról: ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, Eötvös, 2010. [a továbbiakban: ROZSNYAI (2010a)] 37.

hogy egyes döntések önállóan, a végső döntés előtt megtámadhatóak legyenek, ugyanis a jogsérelmek olykor nem orvosolhatóak már az érdemi döntés meghozatalakor.⁸ Ez a helyzet az önállóan megtámadható végzésekkel, amelyek vagy az eljárásban betöltött szerepük (jogérvényesítés végleges vagy hosszabb időre való megakadályozása), az eljárás külső alanyára vagy eljárási jogaira, vagyonaára kifejtett hatása miatt külön jogorvoslással támadhatóak. Hasonlóan, az integrált eljárások esetében sem lehet sok esetben az eljárási láncolat végén biztosítani csupán a jogvédelmet, itt is szükséges közbenső döntéseket „kialakítani”.⁹ S ennek úgymond fordítottja is elképzelhető, amikor több határozatot együttesen kell figyelembe venni.¹⁰

2.3. Represszív hatás: a közigazgatási perjog védi a közigazgatási eljárásjogot

A közigazgatási bíróság a közigazgatási döntés törvényességét vizsgálja. Történetileg a kontinentális (leginkább német változatában plasztikus) gondolkodás a közigazgatási döntés anyagi jogszerűsége felől közelítette meg ezt a kérdést, s tartalmilag vizsgálta a közigazgatási döntéseket. A közigazgatási jogalkalmazás átalakulása, a közigazgatási döntések jogi kötöttségének csökkenése azonban oda vezet, hogy az angolszász „*due process*” szemlélet egyre erősebbé válik, amit természetesen az előbbieken bemutatott jogvédelmi szerep térnyerése is fokoz. Azt láthatjuk, hogy minél kötöttebb anyagi jogilag egy döntés, annál kisebb szerep jut az eljárási szabályoknak, s fordítva: minél kevésbé kötött egy döntés, minél nagyobb a mozgástere a közigazgatásnak, annál fontosabbak az eljárási szabályok, megsértésük szigorúbb szankciókat von maga után a bírósági felülvizsgálat során. Ezt – ugyan rossz megfogalmazásban, de alapgondolatát tekintve – jól példázza a Pp. 339/B. §, amely a mérlegelési jogkörben hozott döntéseknél a tág értelemben vett eljárási szabályok érvényesü-

⁸ SZALAI Éva: *Fellebbezés*. In: BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS i. m. 645.

⁹ Erre szolgálnak például az önállóan megtámadható végzések. A határozatok esetében is találhatunk ilyen konstellációkat. Az összevont telepítési eljárás esetében például kétséges, hogy az építésügyi hatóság telepítési hatásvizsgálati szakaszban hozott döntésének csak elutasítás esetén való megtámadhatósága [Étv. 30/B. § (4) bekezdés] megfelel-e ennek a kívánalomnak.

¹⁰ A környezeti hatásvizsgálat szempontjából például a teljes projektet figyelembe kell venni, akkor is, ha a projekt egy-egy része más hatósági eljárásoknak a tárgya. Ld. erről a kumulációról ROZSNYAI Krisztina – SZEGEDI László: A Kúria ítélete a repülőtéri postai üzem építési engedélyének jogszerűségéről. A környezeti hatásvizsgálat-köteles jelleg és a helyi önkormányzat kvázi ügyféli jogállása a közigazgatási hatósági eljárásban. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4. 54.

lését véli – a jogszerűség körében – vizsgálhatónak. E szabály tükrözi azt a vélelmet, hogy ha az eljárási szabályok betartásra kerülnek, akkor jogszerű lesz az eljárás befejezéseként hozott döntés. Az eljárásjogot úgy védi a közigazgatási bíróság, hogy az eljárási szabályok megszegését az anyagi jogi jogsértésekkel azonos módon szankcionálja, hasonlóan nagy jelentőséget tulajdonít nekik.

Fontos tisztáznunk erre tekintettel azt, hogy milyen szerep jut az eljárásjognak, hiszen a jogvédelmi szerep erősödése miatt az eljárás funkciója sem szorítható pusztán az anyagi jog szolgálatára. Az eljárásjog saját értékévé válik jogvédelmi funkciója. Ez pedig szükségképpen oda vezet, hogy az eljárásjogi szabályok felértékelődésének konzekvenciáit a perjogban is le kell vonni.

2.4. A jogvédelmi háló „újrahorgolása”: az eljárásjog jogvédelmi funkciójának visszahatásai a közigazgatási perjogra

2.4.1. Az eljárási szabályszegések kategorizálása: lényeges vagy nem lényeges?

Az eljárási szabályszegések bíróság általi értékelhetősége többféle módon korlátozásra kerülhet, akár a bíróság önkorlátozása, akár a jogalkotó intézkedései révén. Egyrészt szükségessé válik az eljárási szabályok közötti súlyozás. Ez különösen ott lényeges, ahol az eljárásjog felértékelődése folytán nagy mennyiségű vagy/és mélységű eljárási szabály kerül megalkotásra. Ebben az esetben ugyanis a garanciák sokasága miatt gyakoribbakká válnak az eljárási szabályszegések. A közérdek érvényesítése, és gyakorta a külső jogalanyok, ügyfelek érdekei is azt kívánják meg ilyen helyzetekben, hogy csak azok az eljárási szabálysértések kerüljenek értékelésre, amelyek azt eredményezték, hogy az eljárási garancia ténylegesen nem tudott védelmet nyújtani az ügyfélnek. Ezt a magyar joggyakorlat az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályszegés fogalmával határolta be: nem vezethetnek hatályon kívül helyezésre azok a szabályszegések, amelyek az ügy érdemére nem hatottak ki, azaz még elméleti lehetősége sincsen annak, hogy másféle döntést is hozhatott volna a közigazgatási szerv az eljárási szabályok betartása esetén. Természetesen a jogalkotó is hamar magáévá tette ezt a felfogást. Az eljárási szabályok saját értéke azonban azt eredményezi, hogy mára megkérdőjeleződik bizonyos esetekben ennek az oksági szemléletnek a jogszerűsége, és egyes eljárási helyzetekben az eljárási garanciák olykor olyan értéket hordoznak, hogy megszegésük nem értékelhető puszt-

tán a következményük felől. Ezt mutatja az EuB Gemeinde Altrip¹¹ ítélete, de több külföldi perjog¹² is, amikor a hiba következmény nélküliségét nemcsak az ügy érdemére kifejtett hatás (az oksági kapcsolat) felől mondja ki, hanem abból a szempontból, hogy azok nem sértették, érintették az eljárási szereplők jogait.

Ugyanígy, további esetköröket is megállapíthat a jogalkotó, amelyek az eljárási szabályok megszegésének következmények nélküliségéhez vezethetnek. Így felmerülhetnek méltányossági szempontok (pl. súlyosabb jogsérelmet okoz a hatályon kívül helyezés, mint amekkora jogsérelmet a jogszerűtlen döntés hatályosulása okoz), és természetesen a bírósághoz fordulásra szűk határidők biztosítása is ilyen eredménnyel jár.¹³

2.4.2. Az eljárási szabályok megsértésének utólagos orvosolhatósága

Ebben a kontextusban az eljárási szabályok megszegése orvosolhatóságának kérdése is élesebben merül fel. Mivel a magyar eljárásjog erre számos eszközt biztosít, amelyek még a bírósági per folyamán is igénybe vehetők (ügyészi felhívás nyomán vagy hivatalból felügyeleti eljárás, illetve módosítás, visszavonás iránti eljárás indítása), ez az eszköz a magyar jogalkotásban nem jelent (még) meg. Például a szakhatóság mellőzésének semmisségi okká minősítése jól tükrözi ezt a problémát: egy olyan eljárási hibáról van itt szó, amely semmisségi ok jelenleg, de tulajdonképpen miért is ne lehetne utólag beszerezhető, és ezáltal a döntés jogszerűvé tehető a bírósági felülvizsgálat során? Vagyis a gyorsítás oldalán könnyen feláldozható lehetne ez a semmisségi ok például. A kormányhivatali integráció előrehaladása és a szakhatósági rendszer jelentőségvesztése is értékelhető persze akár ilyen tartalmú jogpolitikai döntésként.

Érdekes felhívni a figyelmet például a német közigazgatási eljárási törvény azon rendelkezésére, amely lehetővé teszi az indokolás utólagos kiegészítését,

¹¹ C-72/12, a Bíróság (második tanács) 2013. november 7-i ítélete. Gemeinde Altrip és társai kontra Land Rheinland-Pfalz. ECLI:EU:C:2013:712. Ld. az EuB gyakorlatáról ebben a kötetben Barabás Gergely tanulmányát.

¹² Ld. pl. a francia Conseil d'État „Danthony” gyakorlata, Danthony et autres, N° 335033, EC LI:FR:CEASS:2011:335033.20111223; legutóbb Luc-en-Provence N° 356142 ECLI:FR:CES SR:2014:356142.20140324; illetve például a szlovén perrendtartás szabályai.

¹³ Jól mutatja ezt például a Mötv. törvényességi felügyeleti jogköréhez kapcsolódó perjogi szabályozás, amelyben 2014 végén a 2014. évi XCIII. törvénnyel jogalkotó a törvénysértő rendelet megtámadására nyitva álló határidőt a Mötv. 136. § (2) bekezdéséből eltörölte, de az önkormányzati határozatok esetében a 140. § (1) bekezdése alapján továbbra is tizenöt napja van a törvényességi felügyeleti szervnek a bírósághoz fordulásra. Ld. előbbiről ebben a kötetben Balogh Zsolt tanulmányát.

illetve az elmaradt eljárási cselekmények bepótlását a bírósági szakban. Ehhez hasonló eszközt jelent a holland „közigazgatási hurok” intézménye,¹⁴ amely lehetőséget biztosít arra, hogy a közigazgatási bíróság a per során „visszaadja” a közigazgatásnak az ügyet abból a célból, hogy az orvosolja a még ebben a szakban orvosolható eljárási szabálysértéseket. Ezt a megoldást a belgák is átvették, itt azonban nem aratott sikert: az alkotmánybíróság a bíróság függetlensége és pártatlansága elvének megsértése, a jogorvoslathoz való jog, illetve a védekezéshez való jog kiürítése és az indokolási kötelezettség miatt megsemmisítette a vonatkozó szabályozást.¹⁵ Ezek a megoldások az eljárási szabályszegések miatti hatályon kívül helyezések elkerülését szolgálták volna.

2.4.3. A bírósági jogvédelem igénybevételeinek feltételekhez kötése

Harmadrészt az eljárásjog jogvédelmi funkciójának erősödése – elsőre némiképpen abszurdnak tűnő módon – a bíróság által nyújtott jogvédelem igénybevehetőségének korlátozásával járhat. Ez elsősorban azon szabályokban érhető tetten, amelyekkel a jogalkotó az eljárási jogintézmények használatához, illetve megfelelő használatához köti a jogorvoslat igénybevehetőségét: a magyar jogban is megjelentek azok a szabályok, amelyek az ágazati jogalkotó számára lehetővé teszik a fellebbezési jog kizárását, ha az ügyfél az elsőfokú eljárásban – szabályszerű értesítése ellenére – nem vett részt.¹⁶ Ugyanígy lehetőség van a fellebbezés érdemi elbírálás nélküli elutasítására és ezzel egyben a bíróság előtti jogorvoslat kizárására, ha az ágazati jogalkotó által megkívánt tartalmi követelményeknek nem tesz eleget valamely eljárási nyilatkozat, kérelem. E jogalkotói lépések – akármennyire vitathatónak is tűnnek – tulajdonképpen nem tesznek mást, mint a közigazgatási eljárás jogvédelmi jellege erősödésének következményeit levonva, új egyensúlyi helyzetet teremtenek a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog között. Kicsit populista módon megfogal-

¹⁴ A „bestuurlijke lus”, a holland általános közigazgatási törvény (GALA) 8:51a cikke. Erről részletesebben ld. KOVÁCS András – ROZSNYAI Krisztina – VARGA István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában. *Magyar Jog*, 2012/12. 714.

¹⁵ 74/2014. sz. határozat (letöltés dátuma: 2014. 05. 08.); <http://www.const-court.be/public/d/2014/2014-074d.pdf>

¹⁶ Ket. 15. § (6) és (6a), valamint 98. § (1a) bekezdések, ld. SZEGEDI László: Ket. 15. §. In: BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS i. m. 100–101.; illetve ROZSNYAI Krisztina: *A barnamedve esete a szalámi-val*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Budapest, ELTE ÁJK, 2013. 267. http://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf

mazva: ha az ügyfél nem tartotta fontosnak, hogy éljen az eljárásjog által nyújtott előrehozott jogvédelemmel, akkor nem érdemes arra, hogy utólagos jogvédelmet kapjon.

Ezzel a jogalkotó egyúttal azt a következőkben tárgyalandó összefüggést is megerősíti, amely funkcionális szempontból összekapcsolja a két eljárást: azok együtt biztosítják a jogvédelmet, közöttük sorrendiség van, így közöttük nem válogathat az ügyfél.

3. Együtt

3.1. Funkcionális összefüggések

Funkcionális összefüggés is van tehát e két eljárásrend között, amely a közös jogvédelmi célból ered. Mindkét eljárás célja (legalábbis többek között) a jogvédelem biztosítása: a bíróságok általi „utólagos” jogvédelem a közigazgatási döntést megelőző eljárási szabályok által biztosított előzetes jogvédelem¹⁷ terjedelmének a függvénye is. Nagymértékben függ tehát a közigazgatási perek száma és hossza a közigazgatási döntést megelőző közigazgatási eljárás minőségétől: egyrészt tehermentesíti a közigazgatási eljárás a bírósági eljárást, másrészt pedig ki is egészíti.

3.1.1. Tehermentesítés

A tehermentesítési funkció két szempontból jelentkezik. A tényállás megfelelő tisztázása révén, az ügyféli jogosultságok érvényre juttatásával a közigazgatási eljárásban tisztázódnak az ügyfél, vagy a különböző ügyfelek érdekei, s azok egymáshoz való viszonya. Az eljárásjog által biztosított eszközök, jogintézmények megfelelő használata révén a hatóság képes lehet a különféle érdekek összehangolására: sikerül kompromisszumos megoldást találni, a konfliktust feloldani, s elérni, hogy mindenki számára elfogadható döntés szülessen. Ez további (főként jogorvoslati) eljárások elkerüléséhez vezet, tehát megakadályozza a bírósági ügyteher növekedését. Ha pedig nem is kerülhető el a per, akkor is könnyebb dolga van a bírónak egy alaposan lefolytatott eljárást követően, ahol

¹⁷ Ennek mibenlétéről ld. ROZSNYAI Krisztina: Gyorsítási törekvések és azok hatása az eljárásjog által biztosított előrehozott jogvédelemre. *Jogtudományi Közöny*, 2010/1. 29. [a továbbiakban: ROZSNYAI (2010b)]

teljes körűen feltárta a közigazgatási szerv a tényállást, nem vonta el az ügyfél eljárási jogait, stb. – ebben az esetben a bíróság inkább lesz abban a helyzetben, hogy érdemben lezárja az ügyet, és ezt ésszerű időn belül tegye. A közigazgatási eljárás szabályozásának talán a legnagyobb kérdése, hogy mennyire tudják jogintézményei a tehermentesítési funkciót ellátni.

3.1.2. Kiegészítés

A kiegészítés a tehermentesítési céllal szoros összefüggésben van, de túlmutat azon: a bírósági felülvizsgálat mint korlátozott jogorvoslat bizonyos esetekben nem tud a korlátai miatt megfelelő jogvédelmet nyújtani. Ebben az esetben a közigazgatási eljárás tudja csak a per anyagát előzetesen megfelelően strukturalni, egyáltalán létrehozni. A bíróság számos konstellációban nincs sem jogilag, sem ténylegesen abban a helyzetben, hogy ezt megtegye. Egyrészt van egy időbeli sík, amelyen az ügy mozog, s a bíróság ebbe olykor már túl későn csatlakozik ahhoz be, hogy ténylegesen jogvédelmet tudjon nyújtani. Ennek feltételeit sok esetben az a megelőző eljárás tölti be, amelyet a közigazgatás lefolytat. Persze Magyarországon ezt a problémát kevésbé lehet érzékelni, hiszen igen csak hatósági jogalkalmazás-centrikus közigazgatási jogunk. Jó példa erre az Egyenlő Bánásmód Hatóság hatáskörei – ilyen jellegű jogviták más országokban rögtön a bíróságokon indulnak. Érdemes lenne például a normakontroll-eljárásoknál részletesen vizsgálni a periratok különbségeit aszerint, hogy a törvényességi felügyeleti szerv indítványára indult-e az eljárás, amelyet megelőzött a törvényességi felhívás és az arra adott tájékoztatás, vagy a bíró kezdeményezte-e a rendelet vizsgálatát a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt.

A kiegészítéshez tartozik az is, hogy a közigazgatási szervek működésének személyi és dologi feltételei tesznek csak lehetővé bizonyos eljárási cselekményeket. Így például, még ha ténylegesen ki is tud menni a bíró helyszíni szemlét tartani (ami azért kétséges), akkor sem rendelkezik olyan szakismerettel, hogy a szemlén látottakat jogilag értékelni tudja, tehát mindenképpen szakértőt fog igénybe venni, ami az eljárás meghosszabbodását eredményezni. További példák felsorolása helyett inkább vizsgáljuk meg röviden a fellebbezést, amely a tehermentesítés és a kiegészítés funkciójának együttes megvalósulását nagyon plasztikusan állítja elénk a fellebbezés jogintézménye.

3.1.3. A fellebbezési eljárás: a kiegészítési és a tehermentesítési cél koncentrációja

A fellebbezési eljárásról azért kell külön szót ejteni, mert a jogalkotó hajlamos könnyen – de tévesen – feláldozni ezt a jogintézményt a gyorsaság oltárán. A fellebbezés mellőzésére a jogalkotónak a lehetősége megvan, hiszen a közigazgatási eljárásban általában érvényesülő jogorvoslati rend kétfokú, a fellebbezés mint rendes jogorvoslat kimerítése kötelező feltétele a határozat bíróság előtti megtámadhatóságának mint rendkívüli jogorvoslatnak. A jogorvoslatra vonatkozó alkotmányos rendelkezések értelmezése során az Alkotmánybíróság – többek között – leszögezte azt, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesüléséhez elégséges az egyfokú jogorvoslat.¹⁸

Az elmúlt évtized jogfejlődése – a fellebbezés általános jelleggel való kizárása a központi államigazgatási szervek, illetve egyre több területi szerv, sőt akár a jegyző döntései esetében is – azt mutatja, hogy a törvényhozó úgy véli, hogy nincsen a fellebbezésnek olyan hozzáadott értéke, amit a bírósági felülvizsgálat ne tudna pótolni. A bírósági felülvizsgálat azonban nem szupergarancia a közigazgatással szemben, nem gyógyír minden bajra, e két jogvédelmi célú eljárás közé nem tehető egyenlőségjel!

A fellebbezés kizárásának látszólagos előnye az eljárás meggyorsítása egy eljárási szakasz kiküszöbölése révén. Látszólagos, mivel a másodfokú eljárás a közigazgatási eljárásban egy sor olyan sajátossággal bír, amelyek a bírói felülvizsgálatra nem jellemzőek és a bírói eljárásban nem is biztosíthatók. A fellebbezési eljárás „funkciótriársa” az önellenőrzési funkció, a tehermentesítési funkció és a jogvédelmi funkció mint egymásba fonódó és egymást kiegészítő funkciók.¹⁹ Ezek teljességgel nem pótolhatók más eljárások révén, s ezek révén a fellebbezés gyakorta gyorsabb és hatékonyabb jogorvoslati mód, mint a bírósági felülvizsgálat.²⁰

A fellebbezés kizárásával fennáll a veszélye annak, hogy hosszadalmasabbá válik a bíróság előtti eljárás. A bírói eljárásban új bizonyításra csak kivételesen van mód, az elmulasztott eljárási cselekmények alapvetően nem pótolhatók, a közigazgatás-politikai kérdések jogkérdéssé transzformálódva kerülnek

¹⁸ 1437/B/1990. AB hat., ABH 1992. 454., 1/1994. (I. 7.) AB hat., ABH 1994. 38., 22/1995. (III. 31.) AB hat., ABH 1995. 110., 787/D/1999. AB hat., ABH 2001. 1094., 42/2004. (XI. 9.) AB hat., ABH 2004. 571–572.

¹⁹ Részletesen ld. ROZSNYAI (2010b) i. m. 26.

²⁰ Hasonlóan vélekedik KISS László: A törvényességi kontroll néhány kérdése a közigazgatásban. In: FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése*. Budapest, Unió, 1996. 100.

a bíróság elé, ez egyrészt a bizonyítási igény megnövekedése miatt a perek elhúzódsához vezet, másrészt az ügyek sokkal szélesebb körében eredményezi új közigazgatási eljárás elrendelését, ami az eljárás időtartamának megduplázódásához is vezethet. A fellebbezés kizárásával járó előnyök tehát elenyészhetnek a fellebbezés hiánya miatt a bírósági eljárásokra háruló többletterhek miatt. A teljes felülvizsgálati jogkör révén a felügyeleti szerv sokkal kielégítőbb döntést tud hozni, mint a bíróság, amelynek fő szabályként jelenleg kasszatórius jogköre van: arra az esetek többségében nincsen módja, hogy megváltoztassa a döntést. Vagyis a teljes felülvizsgálat a jogvédelem hatékonyságát, tényleges megvalósulását növelheti. A bírósági jogvédelemhez képesti további – gyakorta felbecsülhetetlen – előnye, hogy birtokon belüli jogorvoslat: a halasztó hatály is a jogvédelem hatékonyságát szolgálja. A határozat addig nem válik végrehajthatóvá, illetve a belőle származó jogok és kötelezettségek addig nem gyakorolhatóak, amíg a másodfokú szerv nem bírálta el a fellebbezést. Persze a halasztó hatály alól vannak kivételek (többségi igény; részjogerő és a határozat fellebbezésre tekintet nélkül való végrehajtásának elrendelése).

Mindezek alapján látható tehát, hogy ha azért iktatja ki a jogalkotó a fellebbezést, hogy gyorsítson az eljáráson, akkor ezzel a fellebbezés mindhárom funkcióját tagadja. Tagadja azt, hogy képes lenne a jogvédelem nyújtására, a bíróság tehermentesítésére és önmaga ellenőrzésére. A fellebbezés mellőzésével csak áttolja a konfliktust a bíróság elé, s így általában nemhogy nem csökken az eljárás időtartama, de még nő is. Az eljárási szabályok alakíthatása, az eljárási garanciák megnyirbálása nem kecsegtet a gyorsabb eljárások tekintetében nagy sikerrel, sőt gyakorta kontraproduktív is lehet. A jogalkotónak a szervezeti, személyi tényezőknek kell sokkal nagyobb figyelmet szentelnie.

Természetesen a funkciók nem működnek mindig kifogástalanul.²¹ Ilyenkor azonban a kiiktatás helyett az egyes funkciók – különösen is a jogvédelmi – javítása, helyreállítása szükséges. Erre szolgálhatnak például a mediatív elemek,²² amelyekkel ugyan „kísérletezgetett” a jogalkotó a Ket.-ben, de ezek rendszer-szintű alkalmazására nem került sor, ami oda is vezetett, hogy azok – egy-két ügycsoport kivételével – a napi gyakorlatba nem épültek be.

²¹ A fellebbezés a mai magyar gyakorlatban sajnos elsősorban szakmai felülvizsgálatot biztosít, jogvédelmet nem. Ld. bővebben SZALAI Éva: A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése. *Magyar Közigazgatás*, 1996/3. 133.

²² Ld. ROZSNYAI (2010a) i. m. 200.

3.2. Együtt: időbeli egység

Az Alaptörvény értelmében mind a tisztességes ügyintézéshez, mind pedig a tisztességes eljáráshoz való jogból következik az időszerűség követelménye: a közigazgatási eljárást és a közigazgatási pert is ésszerű időn belül kell lezárni.²³ A két eljárás az idő dimenziójában szorosan összefonódik, nem lehet őket egymástól függetlenül vizsgálni. Mit ér egy gyors közigazgatási eljárás, ha utána hosszú éveken keresztül tart a bírósági szak? És fordítva, lehet ugyan rövid egy írószaki eljárás, de ha végeredménye megismételt közigazgatási eljárások sora, akkor a vámon elveszítjük azt, amit a réven nyertünk. Nem mellékesen az ügyfelek, illetve a közigazgatási cselekvés által érintett egyéb szereplők számára ez a két eljárás különállása éppen az időbeliség miatt nem is érzékelhető. Az ésszerű időn belüli döntéshozatal egyre hangsúlyosabb követelménnyé válik, ezt már az előzőekben vizsgált gyorsítási törekvések révén is láttuk.

3.2.1. A megváltoztatási jogkör előtérbe kerülése és a hatalommegosztás dilemmái

A közigazgatási bíróságok történetileg alapvetően kasszatórius döntési jogkörrel rendelkeztek. Az eljárási hibák utólagos orvosolhatóságának kérdésköre (ld 2.4.2. alatt) a bíróság kasszatórius jogköréből adódó „problémák” (vagyis a közigazgatási eljárás újbóli lefolytatásának szükségessége az új döntéshez, tehát az eljárás szakaszainak szükségképpen megismétlődése) kiküszöbölését hivatott kezelni. Ezen eszközök korlátozott alkalmazhatósága és kérdésessége, továbbá az időszerűség prérhatása azt eredményezi, hogy a megváltoztatási jogkör megítélése változik. Az eljárásnak a bíróság előtt érdemben való befejezése jogszerűtlen közigazgatási döntés esetén csak a megváltoztatási jogkör biztosításával érhető el, s így ezzel a megoldással a jogalkotó egyre gyakrabban él.

Hagyományosan ez a megoldás az alkotmányos berendezkedés felől kérdőjeleződik meg. Felborítja ugyanis a hatalmi ágak megosztásának tradicionális rendjét. A bíróság alkotmányos rendeltetése az, hogy a közigazgatási határozatok törvényességéről döntsön, azaz biztosítsa azt, hogy a közigazgatási szervek a közhatalom gyakorlása során ne lépjenek túl a jogalkotó által meghatározott kereteket. Nem funkciója a bíróságnak a közigazgatási ügyek érdemi

²³ Alaptörvény XXIV. cikk (1) és XXVIII. cikk (1) bekezdés. Ld. ebben a kötetben Balogh-Békesi Nóra tanulmányát.

eldöntése. Ebből következően a hatalommegosztás elvével adekvát hatásköre a bíróságnak az, hogy kimondja a közigazgatási szerv döntéséről, hogy az törvénysértő, és hatályon kívül helyezésével levonja ennek jogi konzekvenciáit. Az új közigazgatási döntés meghozatala már alapvetően a közigazgatás feladata.

Különösen igaz ez a közigazgatási szervek mérlegelésen alapuló döntéseinél, amelyekben a közigazgatási szerv ugyanazon jogszabályi tényállás alapján több egyaránt törvényes döntést hozhat mérlegelési jogkörével élve. Ezekben az ügyekben egy közigazgatási határozat jogszerűtlenségének megállapításából nem következik ugyanis egy adott más tartalmú döntés kizárólagos jogszerűsége, a hatóság több, egyaránt jogszerű megoldás közül választja ki a szerinte optimális megoldást. Amennyiben a bíróság hatályon kívül helyez egy ilyen döntést, még nem lesz egyértelmű, hogy mi lett volna a helyes döntés, mivel nem egy lehetséges jogszerű megoldás létezik, hanem számos jogszerű megoldás közül választott a közigazgatás.

A jogszabályok éppen az érdekkonfliktusok feloldhatóságának biztosítása érdekében, különösen is a többpólusú közigazgatási jogviszonyok esetében – s a gyorsítási törekvések célpontjában lévő engedélyezési ügyek szinte kivétel nélkül ilyenek – rendkívül széles mérlegelési jogkört biztosítanak a hatóságoknak. Az eljárás során műszaki, építészeti, természet-, és tájvédelmi, környezet- és egészségvédelmi, foglalkoztatási, terület- és településfejlesztési, szomszédjogi, stb. érdekeket kell érvényesíteniük és összehangolniuk. A közigazgatási szervnek számos, jogon kívüli tényezőt kell vizsgálnia és mérlegelnie, s ez a mérlegelés az esetek többségében különleges szakértelmet igényel. A jogalkotó egyre inkább csak finálisan tudja meghatározni a jogalkalmazói döntést: az eredményt tudja előírni, amelyet el kell érni, de kondicionális meghatározásra, azaz konkrét feltételek hipotézisbeli előírására nincs lehetőség, hiszen ezen ügyek jóval túllépik azt a bonyolultsági szintet, ahol ez megoldható lenne.²⁴ Az egyes szaktudományok fejlődése ugyancsak e kondicionális vezérlés ellen hat. Ez a különleges szakértelem pedig a bírói eljárásban nem adott, e kérdések eldöntése nem bízható a kizárólag jogkérdések elbírálására létrehozott bíróságra.²⁵

Ha tehát a bíróság megváltoztatási jogkört kap ezekben az ügyekben, akkor csak olyan hosszadalmas és bonyolult bizonyítási eljárás eredményeként tud eleget tenni feladatának, hogy megint elenyészik az az előny, ami a jogorvoslati eljárások számának csökkenéséből származhatna. A másik hatása egy ilyen

²⁴ E fogalmakra nézve ld. Niklas LUHMANN: *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1993³, 130., ill. 210.

²⁵ Ez is alátámasztja az egyesbírói rendszer korrekciójának igényét, főleg reformatórius jogkör esetén.

jogszabályi változtatásnak az, hogy a bíróság felülmérlegelési tevékenységbe kezd, ami pedig nem feltétlenül szerencsés a bírósági felülvizsgálat már kialakult rendjére nézve.

Ha megvizsgáljuk a Pp. 339. § (2) bekezdésének szabályozását, megállapítható, hogy általános szabályként eredetileg akkor biztosított egyrészt megváltoztatási jogkört a bíróságnak, ha a közigazgatási szerv – az alkalmazott anyagi jog természetét tekintve – olyan ügyben jár el, amely közigazgatási hatáskör hiányában a bíróság hatáskörébe kellene, hogy tartozzon: alapvetően polgári jogi jogviszonyok alakításáról van ezen ügyekben szó. Másrészt a bírósági megváltoztatási jogkör olyan kérdésekhez kapcsolódik a Pp. 339. § (2) bekezdésében, amelyekben teljes mértékben kondicionálisan programozott a jogalkalmazási folyamat: mérlegelési jogköre szinte csak az alapügyekhez kapcsolódó méltányossági jogkör gyakorlása esetében van a hatóságnak. Ilyenek az adó- és illetékügyek, valamint a családtámogatási és társadalombiztosítási ügyek.²⁶ A reformatórius jogkör bíróságok részére külön törvényben is biztosítható a Pp. 339. § (2) bekezdés q) pontja értelmében. Megadása olyan esetkörökhöz kapcsolódóan volt eredetileg indokolt, ha olyan szerv járt el első fokon, országos illetékességgel, amelynek nincsen felügyeleti szerve. Vagyis kiemelt jelentőségű ügyek intézéséről van szó, szakmai kontroll pedig nincsen. Ezekben az esetekben a bíróságra hárul a közigazgatási hierarchia által nem biztosítható szakmai kontroll, elsősorban a szabályozó hatóságoknál, illetve általában az autonóm államigazgatási szerveknél volt tipikus ez a megoldás.²⁷ Ez a kritériumrendszer – elsősorban a kisajátításokra tekintettel – felpuhult. Az ágazati jogalkotók pedig mindig szeretik az általánostól eltérő megoldásokat, erről tanúskodik ma már több tucat megváltoztatási jogkört biztosító ágazati törvény.²⁸ Ugyanakkor a bírói gyakorlat vizsgálata során azt látjuk, hogy a bírák ritkán élnek a megváltoztatási jogkör lehetőségével: egyrészt idegen a bírói attitűdtől ez a fajta döntési jogkör, másrészt gyakran igen sok többletmunkával is jár.

²⁶ További jellemző, hogy sok esetben az ügyfél létfenntartását érintik.

²⁷ A szabályozó hatóságoknak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt speciális helyzetéről ld. FORGÁCS Anna: az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/12. 569–578.; döntéseik bírósági felülvizsgálatának sajátosságairól pedig KOVÁCS András: *Piacszabályozás és jogorvoslat*. Budapest, HVG-Orac, 2012.

²⁸ DEMJÉN Péter – DOBÓ Viola – HUBER Gábor: Pp. XX. fejezet. In: BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS i. m. 841. A teljesség igénye nélkül 26 olyan törvényt sorol fel, amely legalább egy ügyfajtában megváltoztatási jogkört biztosít a bíróságnak.

3.2.2. A megváltoztatási jogkör új szerepe

A hatalmi ágak megosztásának rendje nem örökérvényű, szükségképpen változik idővel és a társadalmi-gazdasági fejlődéssel.²⁹ Az időszerűség présében újra kell tehát gondolni a megváltoztatási jogkör szabályozásának kérdését. Az előbb leírtakból az következik, hogy elsősorban új szabályozási technikára van szükség, illetve az elméleti alapok erőteljesebb érvényesítésére. Így nem merül fel a közigazgatás hatáskörének elvonása, a felülmérlegelés kérdése azokban az esetekben, amelyekben a közigazgatás nem mérlegelési jogkörben hozott döntéseinek megváltoztatására jogosult a bíróság. A megváltoztatási jogkör értelemszerűen csak akkor gyakorolható, ha a tényállás teljes mértékben tisztázott. Hogy itt a határt hol húzza meg a jogalkotó, inkább jogpolitika és praktikum kérdése. Így például a német szabályozás azokhoz a közigazgatási ügyekhez társítja a megváltoztatási jogkört, amelyekben valamilyen összeg fizetésére kötelezi a közigazgatás az ügyfelet, illetve a kötelezettség számszerűsíthető, és csak az összecszerűség tekintetében áll fenn jogszabálysértés. Más országok a tényállás teljes körű tisztázottságához, esetleg annak változatlanságához kötik a megváltoztatási jogkör gyakorolhatóságát. A jelenlegi megfontolásokat érvényesítve elképzelhető a közigazgatás által érintett, alakított jog természete felőli megközelítés, így például alapjog, vagy polgári jog által szabályozott jogokra vonatkozó határozatok esetében a megváltoztatási jogkör biztosítása. A jelenlegi „elburjánzásra” tekintettel kerülni kell az ügycsoportok szerinti, vagy ágazati jogalkotó részére adott felhatalmazással való szabályozást.

A szabályozás által kezelendő másik probléma a megváltoztatási jogkör melőzése a gyakorlatban. A bírák idegenkednek e megoldás használatától. Ebben a helyzetben szükségesnek tűnik a megváltoztatási jogkör nemcsak lehetőségként, hanem kötelezettséggként való szabályozása is. Ezt a megoldást találjuk például a már említett német szabályozás esetében, ahol a bíró köteles megváltoztatni a döntést, ha annak jogszabályi feltételei fennállnak. A jogalkotó ezen a kötelezettségen úgy könnyít, hogy a megváltoztatás úgy is megoldható, hogy mintegy „félúton a hatályon kívül helyezés és a megváltoztatás között” a bíró ítéletében megállapítja, hogy hogyan kell a helyes összeget megállapítani, és a hatóság haladéktalanul közli a végleges összeget ennek alapján a felperessel.

A hatalommegosztás kérdéskörébe tartozó további izgalmas – és a területi korlátok miatt részletesen nem vizsgálható – kérdés a megváltoztatási jogkör-

²⁹ BIBŐ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: BIBŐ István: *Válogatott tanulmányok*. II. Budapest, Magvető, 1986. 367., 393.

höz kapcsolódóan, hogy hogyan kezelhető, illetve kezelhető-e az ügyet érdemben lezáró bírói döntéssel az olyan helyzet, amelyben anyagi jogilag helyes döntést hozott a hatóság, és az egyetlen hibája a határozatnak az ügy nem megfelelő jogi alapra helyezése. Kérdés, hogy az indokolás eme hibája szükségképpen hatályon kívül helyezéshez kell, hogy vezessen, vagy – amennyiben ugyanez a döntés születhet csak meg a megismételt eljárásban – feljogosítható-e a bíróság arra, hogy orvosolja ezt a problémát az indokolás megváltoztatásával?

3.2.3. A hatályon kívül helyező bírói döntések változásai

Az időszerűség nemcsak a megváltoztatási jogkör jelentőségének növelésével érhető el. A hatályon kívül helyezéshez is kapcsolódnak olyan technikák, amelyek az ésszerű határidőn belüli befejezést előmozdíthatják. Ezek zömével a megismételt eljárásra, illetve az új döntésre vonatkoznak.

A hatályos jogi szabályozás csak részlegesen foglalkozik azzal, miként kell végrehajtani a közigazgatási perben született ítéletet a közigazgatásnak. A Ket. 109. § (4) bekezdése rögzíti, hogy a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el. Az ítélettel ellentétes döntéshez pedig a semmisség jogkövetkezményét fűzi a Ket. 121. §. A közigazgatás engedetlensége csak hosszadalmas újabb jogorvoslati eljárásokkal hárítható el, nem ritkán többször is bíróság elé kerül az ügy, újabb és újabb megismételt eljárások nyomán.

Szintén nehézkes, sokszor pedig lehetetlen az ítélet végre nem hajtása miatti fellépés. Ha a hatóság nem tesz eleget a bíróság eljárásra kötelező ítéletének, akkor nincs mód végrehajtásra, hanem az ügyfélnek az eljárásra kötelezést kell kérnie a Ket. 20. § és a Knp. szerint, mert a bíróságok – a következetes bírói gyakorlat szerint – nem adhatnak a kötelezettség teljesítésére teljesítési határidőt a közigazgatás döntési függetlensége elvonásának tilalma miatt, ekként a végrehajtás általános feltételei közül a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 13. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt feltétel nem teljesül. Végrehajtási lap kiállítására nincs lehetőség.

Mindkét eset, de különösen a második szempontjából rendkívül fontos az egyértelmű bírósági ítélet, amelyből a közigazgatási szerv számára világos, hogy milyen kötelezettségei vannak az új eljárásra nézve. A bíróság csak lehetséges, a közigazgatási szerv hatáskörével kivitelezhető instrukciókat adhat

a megismételt eljárásra. Természetesen nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a felügyeleti szerv(ek)re is kötelező legyen a bíróság iránymutatása.

Az időszerűség érdekében egyrészt szükséges a megismételt eljárás szűk időkeretek közé szorítása. Ennek letelte után a bíróságnak intézkedési jogköröket kell biztosítani, egyrészt az engedetlenség okának kiderítésére, másrészt az engedetlenség szankcionálására, harmadrészt – amennyiben ennek reális lehetősége van – akár a végső döntés meghozatalára. A bíróság döntésével ellentétes új közigazgatási döntés esetében a gyors reakciót pedig azzal is segítheti a jogalkotó, ha közvetlenül a korábban eljáró bíróhoz, bírói tanácshoz fordulást tesz lehetővé a felperes számára. Ez a joggyakorlat egységének fenntartása érdekében is célszerűnek tűnik.

4. Együtt, és mégis külön

Végigtekintve e két eljárás kapcsolatrendszerét, összefüggéseit, meg is fordíthatjuk a tézisünket, hiszen azt láthatjuk, hogy e két eljárás különállása is az együttes hatásmechanizmusokon belül értelmezhető csupán. S mivel a konferencia elsősorban a hatósági eljárási szabályok rekodifikációja és az uniós eljárási szabályok kodifikációja kapcsán került meghirdetésre, újra a közigazgatási eljárási szabályokat szeretném a fókuszba helyezni, és azok hatályának messze a jelenlegi magyar elképzeléseken túli kiterjesztése mellett érvelni. Mára lassan elfogadott az a követelés, hogy a bírósági utat meg kell nyitni minden közigazgatási cselekvéssel szemben,³⁰ annak érdekében, hogy valóban jogállamhoz méltó közigazgatási bíráskodásunk legyen. Ezzel kapcsolatban nem feledkezhetünk meg a fent leírtak értelmében az eljárásjogról sem. A jól működő közigazgatási bíráskodás ugyanis feltételezi annak az előrehozott jogvédelemnek a minél szélesebb körben való garantálhatóságát, amelyet a közigazgatási eljárásjog tud biztosítani. Éppen ezért lenne szükséges elszakadni a hatósági jogalkalmazás egyeduralmától, s más közigazgatási eszközök igénybevétele esetén is szabályozni azok alkalmazásának módját. Így merül fel ennek szükségessége például a közszolgáltatások nyújtása kapcsán, ahogy azt már a jó közigazga-

³⁰ PL. TAKÁCS Albert: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közlöny*, 1989/9. 443–455., 453.; Összefoglalóan ROZSNYAI Krisztina: Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/10. 384. A vonatkozó alkotmányos szabályokról összehasonlító elemzést ad PATYI András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In: FRÖHLICH Johanna – VARGA Zs. András: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, Budapest, 2011. 47.

tás kódexe³¹ is ajánlotta. A Kódex hatályát ugyanis valamennyi hatóság (közszolgáltatást nyújtó vagy a közérdeket képviselő közjogi szervezet, valamint ilyen feladattal megbízott magánjogi szervezet) magánszemélyekkel (természetes és jogi személyekkel) való kapcsolataira kiterjeszti, s nem csupán a közhatalmi (vagy azon belül még szűkebb kategóriaként a hatósági) jogviszonyokban tartja szükségesnek szabályait biztosítani, hanem tulajdonképpen a közigazgatás minden külső viszonyában.³² Nem véletlen tehát, hogy a ReNEUAL modell-szabályai sem csupán a hatósági jogviszonyokra készülnek. Csak remélni lehet, hogy a magyar jogalkotó is követni fogja ezt a példát és előbb-utóbb alkot általános eljárási szabályokat például a közigazgatási szerződések megkötésére, a törvényességi felügyelet gyakorlására és a normatív közigazgatási aktusok előkészítésére vonatkozóan is.³³ Ezzel azt is elősegítené, hogy „a közigazgatási jogszerűségnek egy szűk, merőben az egyén oldaláról való szemlélete helyébe egy általánosabb és elmélyültebb szemlélet lép, mely a közigazgatás jogszerűségét nemcsak az egyének, hanem az egész közösség érdekének és ügyének tekinti.”³⁴

³¹ Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága jó közigazgatásról szóló Rec (2007)7. számú Ajánlásának melléklete – Code on Good Administration.

³² Az ajánlásról ld. SZEGEDI László: Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez, *Pro Bono Publico*, 2011/1. 106–108.; http://www.propublicobono.hu/pdf/2011_1_12_SzegediL.pdf, illetve ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási eljárásjog európaizálódása. In: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, Eötvös, 2010. 123–135.

³³ Ennek kezdeményének tekinthető a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet, ahogy egyes közigazgatási szerződések megkötésére vonatkozóan is vannak már bizonyos körben szabályok, illetve voltak egyes településrendezési eszközökre nézve is (Étv. 2012 végéig hatályos 9. §-a).

³⁴ BIBÓ István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok*. I. 278–279.